

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 397

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato GALLO

Disposizioni concernenti il finanziamento
delle scuole private paritarie

Presentata il 27 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge nasce dall’esigenza di intervenire su fondamentali aspetti economici relativi al corretto funzionamento del sistema scolastico italiano, sia in materia di finanziamenti da erogare direttamente agli istituti scolastici, sia per disciplinare aspetti comunque di natura economica, ma che coinvolgono, invece, direttamente le famiglie degli studenti. Uno dei temi più dibattuti in materia di finanziamento al sistema scolastico è senz’altro rappresentato dall’erogazione di contributi statali alle scuole paritarie, così come oggi previsto da diverse disposizioni del nostro ordinamento. Benché l’articolo 33 della Costituzione preveda espressamente la possibilità per enti e soggetti privati di istituire nuove scuole e istituti di educazione, questi non devono comunque beneficiare di alcun contributo dal momento che le nuove istituzioni non possono comportare oneri per lo Stato. Tuttavia, al solo fine di giustificare provvedi-

menti che consentissero un contributo statale in favore degli istituti privati, si è più volte tentato di dare un significato meno stringente a tale vincolo, consentendo così il diretto finanziamento di istituti privati che, invece, più correttamente dovrebbero autofinanziarsi attraverso i ricavi derivanti dalle eventuali iscrizioni. Per tali ragioni si ritiene necessario intervenire per ripristinare il citato principio costituzionale che, come già rilevato, prevede sì la possibilità per i privati di istituire nuove scuole, ma senza alcun tipo di aggravio per le casse statali. Già nel 1997 l’allora Ministro dell’istruzione Luigi Berlinguer introdusse una serie di provvedimenti relativi al sistema scolastico, culminati con l’approvazione della legge 10 marzo 2000, n. 62, in materia di parità scolastica. All’articolo 1, comma 1, del citato provvedimento, attualmente in vigore, si afferma che il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall’articolo 33, secondo comma, della

Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. A queste istituzioni, secondo quanto previsto dalla normativa, è stata così assicurata la piena parità di trattamento, sia con riferimento alla validità legale dei titoli rilasciati, sia con riferimento al trattamento giuridico degli studenti. Se tale norma si giustifica e trova effettivo fondamento nel dettato costituzionale, non può comprendersi, invece, l'ulteriore passaggio previsto sempre dalla legge n. 62 del 2000, laddove prevede nuovi e ulteriori finanziamenti, diretti e indiretti, in favore degli istituti privati. Sia al comma 9 che al comma 13 dell'articolo 1, infatti, sono state introdotte forme di contribuzione statale anche in favore delle scuole paritarie, come definite dalla stessa legge. Da allora gli istituti scolastici non statali hanno così beneficiato di finanziamenti pubblici per assicurare il loro corretto funzionamento. Numerosi, in tale senso, sono i provvedimenti contenuti sia nelle più recenti leggi di bilancio, sia in altri atti normativi, che assicurano finanziamenti pubblici da erogare direttamente agli istituti paritari, nonostante da anni la scuola pubblica soffra la grave mancanza di seri investimenti nel settore e di urgenti misure, anche di tipo economico, per un suo effettivo rilancio. È chiaro, quindi, come il più volte richiamato principio costituzionale, che vorrebbe sì una scuola privata libera, ma senza oneri per lo Stato, sia oggi venuto meno. Come verificabile dalla nota integrativa al bilancio relativa al triennio 2017-2019 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il solo anno 2018 si prevede un costo a carico del bilancio pubblico pari a 518.250.640 milioni di euro per il complessivo finanziamento relativo al sostegno delle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione. È necessario chiarire, tuttavia, che in tale sistema sono comprese anche le scuole paritarie dell'infanzia. Tali scuole svolgono oggi un ruolo fondamentale, in assenza di un sistema pubblico che riesca a garantire a tutte le famiglie l'accesso alle strutture per l'infanzia. La copertura e l'accessibilità ai servizi educativi sono oggi un servizio

certamente essenziale e gli impegni assunti anche a livello europeo devono portare il nostro Paese a garantire l'utilizzo di tali strutture al maggior numero possibile di aventi diritto. Anche per tali ragioni la presente proposta di legge intende intervenire su questo tema, per aumentare l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, arrivando a raggiungere almeno il 35 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale, andando oltre la percentuale attualmente prevista dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e, soprattutto, assicurando adeguati finanziamenti per tale finalità.

L'obiettivo, tuttavia, non sarebbe oggi raggiungibile qualora il provvedimento disponesse una cancellazione anche dei contributi pubblici erogati alle scuole paritarie per l'infanzia, dal momento che lo Stato non è oggi in grado di offrire coperture adeguate attraverso l'esclusivo utilizzo di proprie strutture.

All'articolo 1 della presente proposta di legge si è pertanto disposta l'immediata abolizione dei contributi pubblici statali alle scuole private paritarie primarie e secondarie di primo e di secondo grado, escludendo da tale de-finanziamento tutto il sistema prescolastico. Con questo risparmio sarà possibile destinare maggiori risorse al sistema pubblico di istruzione, al quale oggi deve essere garantito il massimo impegno possibile, anche dal punto di vista economico.

All'articolo 2 si rendono effettive le misure proposte, attraverso una modifica alla legge n. 62 del 2000 che stabilisce l'esclusione dai sostegni previsti in favore delle famiglie, relativi alle spese sostenute per l'iscrizione degli alunni alle scuole paritarie diverse da quelle dell'infanzia. Il contributo continuerà ad essere erogato per le spese sostenute per l'accesso alle scuole paritarie del sistema prescolastico.

Con la seconda modifica, invece, si aboliscono gli stanziamenti previsti per assicurare i contributi statali diretti al mantenimento di scuole primarie parificate, garantendo, tuttavia, le risorse necessarie al funzionamento del sistema prescolastico integrato.

Come già rilevato, la presente proposta di legge non si limita a un intervento circoscritto al solo sistema di finanziamento diretto alle istituzioni scolastiche ma interviene anche su altri aspetti di natura finanziaria, i quali necessitano oggi di modifiche che ne migliorino l'efficacia e assicurino una più coerente disciplina normativa.

L'articolo 3, in particolare, modifica le disposizioni introdotte con la legge 13 luglio 2015, n. 107, nota come «buona scuola», in materia di erogazioni liberali, che ha previsto la possibilità di finanziarie direttamente singoli istituti con un sistema del tutto iniquo. Se risulta oggi necessario consentire il finanziamento dei privati in favore delle istituzioni scolastiche, anche a causa delle esigue risorse di cui dispongono i capitoli di bilancio destinati a tali missioni, non può non ritenersi utile intervenire per destinare tali somme a quelle strutture che più necessitano di interventi per una loro riqualificazione.

È necessario chiarire come la creazione di un meccanismo che redistribuisca i fondi eventualmente raccolti in via prioritaria sia agli istituti dei territori con un livello di dispersione scolastica maggiore rispetto alla media nazionale, sia a quelli presenti nelle province la cui media relativa al reddito *pro capite* dei cittadini residenti risulti inferiore alla media nazionale, e quindi più povere, non possa che assicurare benefici all'intero settore. Ai soggetti privati che finanzieranno gli istituti si continuerà comunque a riconoscere un credito d'imposta, purché tali somme siano prima destinate al fondo per gli istituti di tutto il sistema nazionale di istruzione e successivamente riassegnate a un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per essere infine redistribuite secondo i criteri già riportati.

L'articolo 4 interviene su un altro aspetto di assoluta importanza, la cui scorretta applicazione ha già determinato, su tutto il territorio nazionale, numerosi casi di irregolarità nel corretto funzionamento delle istituzioni scolastiche: il finanziamento vo-

lontario erogato dalle famiglie alle amministrazioni scolastiche.

È noto che, ormai da diversi anni, le scuole soffrono l'assenza di adeguati finanziamenti che assicurino il corretto funzionamento delle istituzioni scolastiche, nonché il regolare svolgimento delle attività didattiche. Per tali ragioni le stesse istituzioni, in alcuni casi, decidono di far ricorso all'aiuto delle famiglie, sia per l'ottenimento di materiale di consumo (come carta, colori e altri oggetti), sia per l'acquisizione di somme di denaro, attraverso l'espressa richiesta ai genitori degli alunni di un «contributo volontario». Tale finanziamento viene, tuttavia, spesso mascherato da altre voci e in alcuni casi richiesto alle famiglie secondo le modalità proprie di un vero e proprio versamento coatto nelle casse dell'istituto. È bene ricordare che la Costituzione sancisce con grande chiarezza la totale gratuità della scuola per tutto il periodo di istruzione inferiore. Per tali motivi lo stesso Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è più volte intervenuto per limitare i casi di abusi che spesso hanno condotto a una violazione di tale principio. Il Ministero ha chiarito, ad esempio, attraverso le note n. 1007 del 28 aprile 2011, n. 312 del 20 marzo 2012 e n. 593 del 7 marzo 2013, quali siano le effettive prerogative delle istituzioni scolastiche in materia. Con l'ultima nota, in particolare, lo stesso Ministero confermava le numerose segnalazioni di irregolarità e di abusi in sede di richiesta dei contributi scolastici, divenuti, secondo il Ministero, «ancora più pressanti in coincidenza con il periodo delle iscrizioni». Alcuni gravi casi, infatti, hanno determinato violazioni nella regolare procedura delle iscrizioni degli alunni, subordinando l'accesso all'istituto all'effettivo pagamento da parte delle famiglie dei cosiddetti contributi volontari. In tali circostanze le contribuzioni assumevano, con tutta evidenza, una natura certamente differente. A fronte di queste lesioni del diritto garantito della gratuità del sistema scolastico il Ministero ha quindi sottolineato che l'ordinamento non riconosce alle istituzioni alcuna capacità impositiva, dal momento che nessuna prestazione perso-

nale può essere richiesta o imposta, così come sancito da un altro fondamentale principio costituzionale, previsto dall'articolo 23. Pertanto, non soltanto è illegittima la subordinazione delle iscrizioni al versamento di contributi non espressamente previsti, ma questa coazione configura un'evidente responsabilità del responsabile dell'amministrazione e, nel caso di specie, del dirigente scolastico.

Tuttavia, nessuna di tali note ha poi avuto alcun seguito dal punto di vista normativo. Per queste ragioni si è ritenuto necessario intervenire con l'articolo 4, comma 1, inserendo tra i criteri in materia di valutazione dei dirigenti, così come previsto dalla citata legge n. 107 del 2015, quello del rispetto delle norme in materia di contribuzione volontaria per il finanziamento delle attività scolastiche e per l'ampliamento dell'offerta formativa.

Al comma 2, invece, si delineano chiaramente le prerogative delle istituzioni scolastiche e i comportamenti che queste sono chiamate a tenere in materia di contributi scolastici. Il comma 3, inoltre, prescrive che nella causale dell'eventuale contributo versato sia indicata l'effettiva natura, cercando così di limitare possibili versamenti simulati. Il comma 4, infine, prescrive alle istituzioni scolastiche di assicurare la corretta gestione delle risorse raccolte attraverso la contribuzione volontaria, improntando la stessa a criteri di trasparenza ed efficienza.

L'articolo 5 reca una modifica all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detrazioni per le spese relative alla frequenza scolastica. La norma assicura alle famiglie, in assenza di espresse limitazioni, la detrazione delle spese relative alla frequenza sia delle scuole statali sia delle scuole paritarie. Con la presente proposta di legge si intende garantire tali detrazioni per la sola frequenza delle scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola statale secondaria di secondo grado del sistema nazionale di istruzione. Inoltre si prevede che tale detrazione venga consentita esclusivamente sulla base dell'ISEE, assicurando a tutte le

famiglie al di sotto del reddito previsto l'accesso ai benefici fiscali.

L'articolo 6 reca una norma di chiara importanza per le finalità perseguite dal presente provvedimento, relativa alla possibilità per i contribuenti di destinare una quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al funzionamento delle istituzioni scolastiche statali. Con una modifica al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111, si prevede la possibilità di finanziare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, assicurando così nuove e maggiori risorse in favore di tutto il sistema di istruzione pubblica.

L'ultima misura contenuta nella presente proposta di legge riguarda l'ampliamento dei livelli di accessibilità ai servizi educativi per l'infanzia.

In occasione del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, gli Stati membri si erano dati l'obiettivo comune di garantire, entro il 2010, la possibilità di accesso alle strutture educative a tempo pieno per almeno il 90 per cento dei bambini in età compresa tra 3 e 5 anni e per almeno il 33 per cento per i bambini al di sotto dei 3 anni. Se ad oggi l'Italia ha già oltrepassato la prima soglia, arrivando al 94 per cento della copertura, sedici anni dopo ancora non risulta raggiunto l'obiettivo minimo del 33 per cento relativo alle strutture dei servizi educativi per l'infanzia, così come confermato dalla relazione tecnica allegata allo schema di decreto relativo al sistema scolastico integrato da 0 a 6 anni, emanato dal Governo, per l'attuazione della delega prevista dalla cosiddetta buona scuola. Non soltanto l'Italia garantisce percentuali bassissime per l'accesso a tali strutture, in un momento storico in cui la possibilità dei genitori di non utilizzare tali servizi è drasticamente venuta meno, ma non è nemmeno riuscita a raggiungere il minimo traguardo previsto dagli impegni europei, dopo quindici anni di attesa. Nel decreto legislativo n. 65 del 2017 è stato inserito tale impegno quale misura programmatica del Paese, senza tuttavia prevedere alcuna ulteriore risorsa economica per garantire l'au-

mento della copertura del servizio. È di tutta evidenza che l'assenza di adeguati finanziamenti rallenterà ulteriormente il piano finalizzato al raggiungimento della soglia minima del 33 per cento, rendendo così difficile ottenere un reale miglioramento delle strutture educative.

Con l'articolo 7 della presente proposta di legge si intende non soltanto innalzare la soglia minima da raggiungere, arrivando ad assicurare almeno il 35 per cento di copertura su tutto il territorio nazionale, ma si prevede un finanziamento *ad hoc* per il perseguimento di tale finalità, con l'istituzione di un fondo la cui capienza sarà pari a 200 milioni di euro.

L'articolo 8 abroga le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presi-

dente della Repubblica 9 gennaio 2008, n. 23, ritenute incompatibili con le nuove norme introdotte dalla presente proposta di legge.

L'articolo 9, infine, oltre a individuare una copertura finanziaria per le finalità di cui all'articolo 7, stabilisce che ogni risparmio derivante dall'attuazione delle nuove disposizioni sarà destinato al citato Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, assicurando così il raggiungimento dei fini richiamati: un maggiore sostegno al sistema scolastico statale attraverso un'equa redistribuzione delle risorse dello Stato, che dovrà, d'ora in avanti, sostenere con maggiore forza l'istruzione pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge reca disposizioni per l'abolizione dei contributi pubblici statali alle scuole private paritarie primarie e secondarie di primo e di secondo grado.

ART. 2.

(Modifiche alla disciplina in materia di parità scolastica).

1. All'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 9, primo periodo, dopo le parole: « delle scuole » sono inserite le seguenti: « dell'infanzia »;

b) il comma 13 è sostituito dal seguente:

« 13. A decorrere dall'esercizio finanziario 2019, gli stanziamenti iscritti nel programma "Istituzioni scolastiche non statali" della missione "Istruzione scolastica" dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono incrementati della somma di euro 150 milioni per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato ».

ART. 3.

(Modifiche alla disciplina in materia di erogazioni liberali).

1. All'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 148 è sostituito dal seguente:

« 148. Il credito d'imposta è riconosciuto a condizione che le somme destinate agli

investimenti in favore di tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione siano versate in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le predette somme sono riassegnate a un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Con proprio decreto il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca assegna annualmente le somme di cui al presente comma secondo i seguenti criteri:

a) assegnazione in via prioritaria agli istituti situati nei territori con un livello di dispersione scolastica maggiore rispetto alla media nazionale;

b) assegnazione in via secondaria agli istituti situati nelle province la cui media relativa al reddito *pro capite* dei cittadini residenti risulti inferiore alla media nazionale »;

c) i commi 148-*bis*, 148-*ter* e 149 sono abrogati;

d) al comma 150, le parole: « di cui ai commi da 145 a 149 » sono sostituite dalle seguenti: « di cui ai commi da 145 a 148 ».

ART. 4.

(Finanziamenti volontari).

1. Dopo la lettera *e*) del comma 93 dell'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, è aggiunta la seguente:

« *e-bis*) rispetto delle norme in materia di contribuzione volontaria per il finanziamento delle attività scolastiche e per l'ampliamento dell'offerta formativa ».

2. Al fine di garantire il rispetto dell'obbligatorietà e della gratuità dell'istruzione scolastica, le istituzioni scolastiche non possono esigere contributi ulteriori e diversi da quelli espressamente richiesti dalla normativa vigente, sia all'atto dell'iscrizione degli alunni, sia nel corso dell'anno scolastico, assicurando il carattere di volonta-

rietà a ogni altra possibile forma di contribuzione erogata in favore degli istituti scolastici.

3. I versamenti effettuati in favore degli istituti scolastici devono riportare nella causale l'indicazione della natura del contributo versato.

4. Le istituzioni scolastiche assicurano la corretta gestione delle risorse raccolte attraverso la contribuzione volontaria, improntata a criteri di trasparenza e di efficienza.

ART. 5.

(Modifiche alla disciplina in materia di detrazione per le spese scolastiche).

1. La lettera *e-bis*) del comma 1 dell'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, relativo alla detrazione per oneri, è sostituita dalla seguente:

«*e-bis*) le spese per la frequenza di scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola statale secondaria di secondo grado del sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, per un importo annuo non superiore a 400 euro per alunno o studente. La detrazione di tali oneri è ammessa a condizione che l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non sia superiore a 23.000 euro. Per le erogazioni liberali alle istituzioni scolastiche per l'ampliamento dell'offerta formativa rimane fermo il beneficio di cui alla lettera *i-octies*), che non è cumulabile con quello di cui alla presente lettera ».

ART. 6.

(Destinazione del cinque per mille al funzionamento delle istituzioni scolastiche statali).

1. Dopo la lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111, è aggiunta la seguente:

«*e-bis*) finanziamento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolasti-

che statali di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ».

ART. 7.

(Accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia).

1. All'articolo 4 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera *a)*, le parole: « 33 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 35 per cento »;

b) al comma 2, dopo le parole: « di cui al comma 1 » sono inserite le seguenti: « , ad esclusione della lettera *a)*, »;

c) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

« 2-*bis*. Per le finalità di cui al comma 1, lettera *a)*, è autorizzata la spesa di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 ».

ART. 8.

(Abrogazione).

1. Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 gennaio 2008, n. 23, è abrogato.

ART. 9.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 7, pari a 200.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2019, si provvede, per gli anni 2019 e 2020, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per i medesimi anni, del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle

finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

2. Le economie di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge sono destinate al Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

PAGINA BIANCA



18PDL0010620